ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXXIV, 9 SECTIO G 1987

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Mirosław GRANAT

Charakter prawnoustrojowy terenowych organów przedstawicielskich w świetle konstytucji i ustawodawstwa państw socjalistycznych

Государственноправовой характер местных представительных органов в свете конституций и законодательств социалистических стран

Le caractère juridique et constitutionnel des organes représentatifs locaux à la lumière de la constitution et de la législation des états socialistes

Zagadnienia dotyczące problematyki przedstawicielstwa zajmują szczególne miejsce w socjalistycznej nauce państwa i prawa, odnosi się to zwłaszcza do rad. Stan ten jest uzasadniony, jeśli weźmie się pod uwagę nie tylko konstytucyjną pozycję tych organów, ale także ich rozwój historyczny, powiązany dialektycznie z kształtowaniem się państwa socjalistycznego.

1

Konstytucje demokracji ludowej, stwarzając ramy do kształtowania nowej formacji politycznej i społecznej, określały ustrój terenowych organów przedstawicielskich jako organów władzy państwowej. Wcześniej konstytucja stalinowska głosiła, iż rady delegatów ludu pracującego w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego są organami władzy państwowej (art. 94). Wprawdzie z tego okresu wywodzą się tezy M. Kalinina o „dwoistym znaczeniu" rad, które funkcjonować miały zarówno jako organy władzy, jak i samorządu lokalnego (oraz że istniał stan, w którym „samorząd stał się państwem, a państwo samorządem"), to jednakże takiego rodzaju rozumienie istoty i zadań organów przedstawiciel-

skich zarówno w radzieckiej doktrynie polityczno-ustrojowej, jak i innych państw, rozwinęło się później.

Ustrojodawcy — bułgarski w konstytucji z r. 1947 (art. 48) oraz węgierski w konstytucji z r. 1949 (§ 30) — stanowili, iż terenowymi organami przedstawicielskimi w gminach i powiatach są rady wybierane przez ludność — będące organami władzy. Unormowania konstytucyjne rozwijało ustawodawstwo zwykłe tego okresu.[1] Tak samo stanowiła konstytucja rumuńska z r. 1952 (art. 51) oraz art. 1 i 6 dekretu nr 259 o organizacji i działalności rad ludowych z 28 XII 1950 r., a także konstytucja jugosłowiańska z r. 1946. Jedynie konstytucja NRD z r. 1949 deklarowała, iż gminy i związki gmin mają prawo do samorządu oraz do wyłaniania przedstawicielstw utworzonych na zasadach demokratycznych (art. 139 i 140). Naturalnie, funkcjonowały organy władzy państwowej w terenie. W myśl przepisów uchwał Rady Ministrów z lat 1952—1953 były to: przedstawicielstwa okręgowe i rada okręgowa, przedstawicielstwa rejonowe i rady rejonowe, miejskie zebrania deputowanych i rejonowe zebrania deputowanych.[2]

Na takim tle wyodrębniła się prawna regulacja ustroju terenowych organów państwowych w pierwszych latach kształtowania systemu politycznego Polski Ludowej. Wprawdzie konstytucja lipcowa stanowiła już o radach jako o organach władzy (art. 34), jednak z punktu widzenia ich ewolucji istotny był okres wcześniejszy, którego z uwagi na znaczenie, polegające na wyrażaniu pewnych prawidłowości kształtowania normatywnych uregulowań przedstawicielstwa ludowego, nie sposób pominąć.

Statut Tymczasowy Rad Narodowych z 1 I 1944 r. w § 8 oraz ustawa o organizacji i zakresie działania rad z 11 IX tegoż roku w art. 28 określały je mianem organów władzy narodu i traktowały jako polityczną podstawę rewolucyjnej władzy. Zwłaszcza Statut głosił wyraźnie, iż Rady — Krajowa, wojewódzka, powiatowa, miejska i gminna — są tymczasowymi w warunkach okupacji, podziemnymi organami władzy oraz jednocześnie polityczną reprezentacją narodu. Przepisy dekretu PKWN

---

[1] Zob. § 1 węgierskiej ustawy nr 1 z r. 1950 o radach ludowych; co do bułgarskiego systemu przedstawicielskiego zob. art. 1 ust. 1 ustawy o radach ludowych z 27 XI 1951 r. (ze zmianami z 28 VII 1953 r. i 28 VIII tegoż roku; oraz z dalszymi zmianami z r. 1955, dwukrotnymi z r. 1956, trzykrotnymi z r. 1957, a także z r. 1958 i r. 1959).

[2] Uchwała Rady Ministrów z 24 VII 1952 r. o strukturze i działalności państwowych organów okręgów (ust. 1); uchwała RM z 24 VII 1952 r. o strukturze i działalności państwowych organów rejonowych (ust. 1); uchwała RM z 8 I 1953 r. o strukturze i zadaniach miejskiego zebrania deputowanych i jego organów (ust. 1 rozdz. II uchwały); uchwała RM z 8 I 1953 r. o strukturze i zadaniach rejonowego zebrania deputowanych i jego organów w miastach rejonowych (ust. 1 rozdz. II uchwały).

z 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (art. 3, 10, 23 i 30) wiązały system rad z samorządem terytorialnym, mającym stanowić korporację prawa publicznego i posiadającym osobowość prawną. Uznawały one rady za reprezentację samorządu, a wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i gminne, a więc organy wykonawcze samorządu terytorialnego, za organy wykonawcze rad. Znaczenie polityczno-ustrojowe rad w tej konstrukcji było donioślejsze aniżeli samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym, do którego nawiązywano. Do nich należały między innymi kompetencje w zakresie planowania, a także kontroli organów administracji rządowej I i II instancji (ustanowionych na mocy dekretu PKWN z 21 VIII 1944 r.), wskutek czego stawały się w stosunku do nich nadrzędnymi. Tę swoistą budowę ustroju organów terenowych, przejawiającą się w równoległym funkcjonowaniu z jednej strony pionu organów administracji rządowej, a z drugiej — pionu organów samorządu terytorialnego w postaci rad, określa się mianem tzw. dualizmu administracji terenowej.

W strukturze systemu rad, opierającej się na podziale administracyjnym państwa, zwracał uwagę brak głębszych zróżnicowań pomiędzy radą krajową a radami terenowymi. Podobieństwo dotyczyło sposobu powoływania rad terenowych i utworzenia KRN, głównych zasad ich funkcjonowania oraz (w mniejszym stopniu) ich zorganizowania. Wykształcił się jednolity, hierarchicznie zbudowany system organów, obejmujący KRN, wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady; pomyślany jako organizacyjna i funkcjonalna jedność. Pomiędzy radami terenowymi oraz radami wyższego stopnia utrzymywano więź personalną, polegającą na tym, iż rady narodowe niższych szczebli delegowały swoich przedstawicieli do rad wyższych stopni (art. 5 pkt 3 Statutu Tymczasowego, § 2 ustawy z 11 IX 1944 r.). Mocniejsze podkreślenie oraz wyróżnienie w systemie KRN-u jako *de facto* ludowego parlamentu, wraz z bardziej precyzyjnym określeniem charakteru rad, zmierzające do uwydatnienia ich władczej roli, było dziełem późniejszego ustawodawstwa. Wzmacniało ono pozycję rad jako nowej instytucji ustrojowej, wskazując na zamiar budowy odmiennego niż dotychczasowy znany ustrój terenowego aparatu państwowego. O wyłączności rad, jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej, stanowiła ustawa z 20 III 1950 r. Zunifikowanie struktury władzy w terenie oznaczało więc powierzenie pełni władzy radom.

W organizacji terenowego aparatu państwowego wystąpiły zarówno rozwiązania znane z przeszłości, i posiadające tradycje w społeczeństwie (restytucja samorządu terytorialnego jako instytucji prawnoustrojowej) oraz instytucje nowego typu. Oddziaływanie elementów negacji i kontynuacji w zakresie przyjmowanych rozwiązań polityczno-prawnych,

rewolucyjnego nowatorstwa oraz tradycji, to przejawy, które cechowały przebieg rewolucji ludowodemokratycznej w Polsce, dotyczyły więc także ustroju terenowych organów przedstawicielskich. Przejawem tego było prawno-polityczne usytuowanie rad oraz ich ewolucja.

W sposób zbliżony jak w warunkach polskich, jeszcze podczas okupacji hitlerowskiej, organy przedstawicielstwa ludowego (głównie w postaci rad ludowych) powstawały w Albanii, Czechosłowacji i Jugosławii. Pełniły one funkcje tymczasowej, politycznej reprezentacji narodu, stanowiąc równocześnie ogniwa walki zbrojnej o wyzwolenie narodowe i społeczne. Warunki historyczne, w jakich z kolei kształtowały się podstawy nowego ustroju politycznego Rumunii i Węgier, w systemie przedstawicielskim tych państw zaznaczały się w ten sposób, iż najpierw wyłoniono organy o charakterze parlamentów, a nieco później powstawały organy terenowe. Swoistą była geneza organów przedstawicielskich w Bułgarii, albowiem rozwijały się one w oparciu o najwcześniej powstałe Komitety Frontu Ojczyźnianego. W opinii J. Radewa — „Rewolucyjny lud zmiótł lokalnych urzędników, policjantów, liczne organy karteli i do momentu powstania organów lokalnych, urzeczywistniał władzę państwową bezpośrednio lub przez Komitety Frontu Ojczyźnianego”.[3]

2

Przyjrzyjmy się bliżej kształtowaniu rozwiązań prawnych rzutujących na charakter prawnoustrojowy terenowych organów przedstawicielskich w kilku z powyższych państw.

W czechosłowackim systemie przedstawicielskim, na gruncie konstytucji z r. 1948, rady narodowe na obszarze swego działania wykonywały administrację publiczną we wszystkich jej dziedzinach, zwłaszcza zaś ogólną administrację wewnętrzną (§ 124 i § 125). Ściślej, charakter prawny rad można ustalić na podstawie przepisów ustawy konstytucyjnej nr 12 z 3 III 1954 r. (§ 1 ust. 1), której założenia rozwijała wydana pod tą samą datą ustawa nr 13 o komitetach narodowych. Określała je jako organy władzy państwowej w obwodach, rejonach i gminach (§ 1 ust. 1). Ich zadaniem było przyciąganie i przekonywanie obywateli do udziału w gospodarczym i kulturalnym rozwoju państwa, zabezpieczeniu dobrobytu pracujących i zjednoczeniu wysiłków w celu zachowania pokoju między narodami (ust. 2 § 1). Przepisy ustawy konstytucyjnej stanowiły, iż rząd

[3] *Razwitije priamoj i priedstawitielnoj diemokratii w socyalisticzeskom obszczestwie*, [w:] *Priamaja i priedstawitielnaja diemokratija, Obszczetieorieticzeskije problemy socyjalisticzeskoj diemokratii*, Sofia 1979, s. 13 (dalej cyt. *Priamaja i priedstawitielnaja..*).

kieruje działalnością komitetów; przy czym komitety wyższego stopnia kierowały działalnością organów niższego stopnia, które przed nimi odpowiadały (§ 6). Ustawa nr 13 określała ogólne kompetencje rządu w tym zakresie (zwłaszcza wobec komitetów obwodowych), szczegółowo zaś materie te uregulowała odrębna uchwała rządu nr 23 o organizacji organów wykonawczych komitetów z 27 V 1954 r.

Konstytucja z r. 1960 oraz odpowiadające jej ustawodawstwo zwykłe zasadniczo przyjęło takie unormowanie charakteru terenowych organów przedstawicielskich. Zadania rad określono jednakże szerzej, skoro charakteryzuje się je jako organy władzy i jako organy administracji państwowej. Wskazano, iż są to najszersze organizacje ludzi pracy. Konstytucyjna charakterystyka komitetów jako organów władzy i administracji państwowej, poddanie ich nadzorowi i centralnemu kierownictwu ze strony rządu, nie jest interpretowane w doktrynie prawnej jako ukierunkowanie ich działalności wyłącznie na wykonywanie zadań z zakresu administracji.[4] Wszakże ustawa o komitetach narodowych z 29 VII 1967 r. (w brzmieniu z r. 1972) deklaruje, iż są to „[...] organy państwowe o charakterze samorządowym", łączące w swej pracy zaspokajanie potrzeb społeczeństwa z potrzebami i interesami swego terenu, „[...] uwzględniając interesy ogólnospołeczne, lokalne, grupowe i indywidualne" (§ 2). Terenowe organy przedstawicielskie muszą łączyć władczość i somorządność; wszelkie zaś propozycje stworzenia dualistycznego systemu organów lokalnych spotykały się ze zdecydowanym sprzeciwem.[5] Obowiązek „badania interesów swych wyborców, ich potrzeb i poglądów" ustawa nakłada na deputowanych (§ 14). Ich zadaniem jest współdziałanie z wyborcami, zasięganie ich opinii w sprawach rozpatrywanych przez komitety, reprezentowanie w nich zasadniczych interesów mieszkańców (§ 16, pkt a).[6] Stwierdza się, iż to jednak „przy stosowaniu pełnomocnictw władczych, w wykorzystywaniu prawnych form realizowania funkcji państwowych (tworzenie prawa, działalności organizacyjno-wykonawczej i prawno-ochronnej) najjaskrawiej widoczne są cechy instytucji przedstawicielskich, jako socjalistycznych organów państwowych." Zarazem instytucje te „występują jako najszersze organizacje społeczne na mocy tego, iż wybierane są na podstawie powszechnego prawa wyborczego i wyrażają wolę ludu [...]." Te cechy komitetów narodowych, jako organizacji masowych, organów państwa o charakterze samorządowym, były im właściwe od momentu powstania — deklaruje doktryna prawna.[7]

---

[4] Por. M. Szabanow, J. Kowarżik, G. Balik: *Priedstawitielnaja sistiema ČSSR w pieriod postrojenija razwitogo socyalizma*, Moskwa 1979, s. 43.

[5] Por. *ibid.*, s. 58.

[6] Zob. J. Grospicz [w:] *Priamaja i priedstawitielnaja...*, s. 125.

[7] Por. Szabanow, Kowarżik, Balik: *op. cit.*, ss. 40 i 64.

Stworzono przesłanki niezależności komitetów od innych organów terenowych. Przepis § 38 ustawy stanowi, iż prowadzą one swoją działalność samodzielnie, kierując się jedynie ustawami. Samodzielność dotyczy środków materialnych i finansowych niezbędnych do wykonywania konstytucyjnie ustalonego zakresu działań.

Podkreślmy znaczenie dwóch dalszych przepisów konstytucyjnych. Artykuł 93 ust. 2 stanowi, iż komitety narodowe w swym funkcjonowaniu kierują się zasadą, że interesy całego ludu czechosłowackiego są nadrzędne wobec interesów cząstkowych i lokalnych, zaś swoją działalnością wychowują one obywateli w duchu świadomego i dobrowolnego wykonywania obowiązków wobec społeczeństwa i państwa. Z kolei art. 96 statuuje podporządkowanie komitetów niższego stopnia — wyższym. Wprowadzono ponadto zasadę podległości komitetów narodowych naczelnemu organowi administracji państwowej. Według bowiem przepisu art. 68 konstytucji Rada Ministrów kieruje ich pracą oraz kontroluje je. Odnotujmy, iż w czechosłowackim systemie organów w warunkach dwunarodowego państwa federacyjnego funkcjonują także republikańskie organy reprezentacyjne, tj. Czeska Rada Narodowa i Słowacka Rada Narodowa, określane jako najwyższe zgromadzenia przedstawicielskie republik („piastuny suwerenności narodowej") i jako ich jedyne organy ustawodawcze (art. 102 ust. 1, 2 i 3 ustawy o federacji z r. 1968).

Przepisy ustawy o federacji określają stosunki pomiędzy radami a komitetami. Zgodnie z art. 136, kierownictwo i kontrolę nad działalnością komitetów sprawują rządy republikańskie, zdając sprawę radom. Rady rozpatrują propozycje komitetów, oceniając ich działalność i określają ich strukturę. Deputowani komitetów narodowych mają prawo uczestniczenia w sesjach rad. Komitety biorą udział w dyskutowaniu projektów aktów prawnych opracowanych przez rady, a także w kontrolowaniu ich wykonania.[8]

Konstytucja węgierska w brzmieniu z r. 1972 oraz ustawodawstwo zwykłe nie określają już terenowych organów przedstawicielskich (w przeciwieństwie do dwu pierwszych ustaw o radach z r. 1950 i r. 1954[9]) mianem organów władzy państwowej i zarazem jako organizacji masowych. Ustawa o radach, której podstawowe założenia sprecyzowano na X Zjeździe Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej, uchwalona 10 II 1971 r. ujmuje ich status następująco: „Rady [...] są organami pań-

[8] Bliżej stosunki te charakteryzuje P. Peszka: *Izmienienija w strukturie priedstawitielnych organow posle fiedieralizacyi ČSSR,* [w:] *Problemy razwitija priedstawitielnych organow własti i socyalisticzeskogo gosudarstwa*, Moskwa 1979, ss. 224—225.

[9] Zasady ustroju i funkcjonowania rad na podstawie przepisów tych ustaw omawiają A. Halas i M. Deże [w:] *Priamaja i priedstawitielnaja...*, s. 131.

stwa socjalistycznego urzeczywistniającego władzę ludu, działającymi na zasadzie centralizmu demokratycznego, organami przedstawicielstwa ludowego, samorządu i administracji państwowej." (§ 2 ust. 1). Objaśniając znaczenie tego przepisu, podkreśla się, iż w warunkach współczesnej państwowości socjalistycznej nieuzasadnione byłoby sprowadzanie charakterystyki organów przedstawicielskich tylko do jakiejś jednej cechy i przydawanie im jednoznacznych znamion. Regulacja ta stanowi podstawę do określania charakterystyki rad mianem kompleksowej: „[...] socjalistyczny system przedstawicielski łączy w sobie w szczególności cechy przedstawicielskich organów władzy państwowej i organów ludowego samorządu [...] Wyróżnione cechy organów [...] tworzą dialektyczną jedność, współdziałają i przenikają się nawzajem."[10] Dążenie do uczynienia rad lokalnych (jak i całego systemu przedstawicielskiego) zdolnymi do wyrażania zróżnicowanych interesów społecznych, przede wszystkim o zasięgu lokalnym, spowodowało odejście ustawodawcy od ich określania jako organów władzy. Po pierwsze — „Wszystkie organy państwowe regulowane przepisami prawa wyposażone są w jakąś cząstkę władzy." Po wtóre — o ile cechą władzy państwowej jest wyrażanie najogólniejszych interesów całego narodu, o tyle racją istnienia rad lokalnych jest reprezentowanie interesów terenu.[11] Dobitnie kwestię tę stawia P. Schmidt. Oceniając krytycznie funkcjonowanie przedstawicielstwa na gruncie poprzedniego porządku, a więc sprzed ustawy wyborczej z r. 1970 i ustawy o radach z r. 1971, stwierdza następująco: „Przedstawicielstwo nie może mieć innego znaczenia, aniżeli sformułowanie, skonfrontowanie i rozstrzygnięcie różnych interesów ogólnospołecznych dotyczących państwa. Jeśli organy przedstawicielskie nie są w stanie wyrazić sprzeczności społecznych, ich istnienie w państwie jest bez znaczenia, ponieważ nie są one zdolne ocenić koniecznych zadań i działań aparatu państwowego z punktu widzenia rozlicznych interesów społecznych. Organy przedstawicielskie przekształcają się w formalne, tracą wszelki wpływ i możliwość oceniania działalności aparatu państwowego." Stwierdza, iż sprzeczności i przeciwności „[...] są przez nas położone u podstaw przedstawicielstwa."[12]

Ustawa z r. 1971 stanowi o gwarancjach samodzielności rad. Chronieniu ich pozycji, jako autonomicznego ogniwa samorządu, służy zastrzeżenie o wyłącznym określaniu ich kompetencji tylko poprzez ustawy, dekrety z mocą ustaw oraz uchwały rządu. Określono finansowe podstawy

---

[10] D. A. Kierimow, Sz. Łakosz: *Priedstawitielnaja sistiema socyalisticzeskogo gosudarstwa (na opytie SSSR i WNR)*, Moskwa 1981, s. 252.

[11] Por. O. Bahari: *Contradictions intérieures et égalisations dans l'organisme de l'Etat socialiste*, „Acta Juridica Academiae Scientarum Hungaricae" 1975, nr 3—4, s. 245.

[12] P. Schmidt [w:] *Priamaja i priedstawitielnaja...*, ss. 117 i 122.

ich samodzielności, wydzielając sfery własnych dochodów rad i ustalając zasady dotowania przez państwo na okresy pięcioletnie.[13] Samodzielność rad w gospodarowaniu posiadanymi środkami materialnymi oraz w rozwiązywaniu zadań wchodzących w zakres ich kompetencji podkreśla konstytucja (§ 43).

Systemem rad kieruje oraz „sprawuje nadzór nad praworządnością ich działalności" Rada Ministrów. Ma ona prawo uchylania aktów rady stołecznej i rad wojewódzkich (oraz aktów pochodzących od ich komitetów wykonawczych) w przypadku ich sprzeczności z ustawami lub przynoszenia szkody interesom społecznym. Ta kompetencja rządu wiąże się, jako swego rodzaju „zabezpieczenie", z rozszerzeniem pełnomocnictw rad wymienionych szczebli w zakresie planowania społeczno-ekonomicznego, współpracy z przedsiębiorstwami i organizacjami nie podlegającymi radom, uprawnień do prowadzenia inwestycji komunalnych oraz inwestycji służących celom socjalnym i kulturalnym. Węgierska doktryna prawna zaznacza, iż działalność kierownicza Rady Ministrów w stosunku do rad na gruncie ustawy z r. 1971 jest szersza, aniżeli wynikało to z ustawodawstwa o radach lat pięćdziesiątych. Centralne kierowanie systemem rad ulegało zatem wzmocnieniu.[14]

Rady jako organy samorządu społecznego i zarządzania państwowego, dążąc do wyrażania różnorodnych interesów społeczności lokalnych, funkcjonują w ramach uproszczonej struktury przedstawicielstwa. Jak wiadomo, od r. 1971 zniesiono rady stopnia rejonowego, natomiast skład 19 rad wojewódzkich zaczęto wyłaniać w drodze wyborów pośrednich. Istnieją zatem dwa stopnie w systemie organów: wyłanianie w wyborach bezpośrednich — rady miejskie, wiejskie i dzielnicowe stolicy oraz wyłaniane pośrednio — rady wojewódzkie i rada stołeczna. Na gruncie poprzedniej struktury, zarówno wyborcy, jak i deputowani rad lokalnych nie przejawiali zainteresowania problemami powstającymi w skali rejonu i województwa, stwierdza, opierając się na wynikach badań empirycznych, P. Schmidt. „Przedstawicielstwo czterostopniowe" (rady wiejskie i miejskie, rejonowe, wojewódzkie, Zgromadzenie Państwowe) oraz związane z nim wybory doprowadziły do powstania zbyt złożonego systemu. Wyjściem z tej sytuacji był więc wybór deputowanych rad wojewódzkich przez rady miejskie i wiejskie.[15]

W samym wprowadzeniu zasady wyborów pośrednich nauka prawa nie upatruje jeszcze zasadniczego *novum*. Modyfikacja ustroju rad zmierza bowiem do realizowania interesów terytorialnych na poziomie wyż-

---

[13] Por. Halas, Deże [w:] *op. cit.*, s. 132.

[14] *Loc. cit.*

[15] *Ibid.*, s. 121.

szym aniżeli podstawowym. Są one wyrażone już przez rady lokalne, które stawiają je w formie zadań przed deputowanymi rad wojewódzkich. Ci z kolei nie wyrażają interesów amorficznego kolektywu wyborczego i nie ponoszą przed takowym odpowiedzialności, ale odpowiadają przed organami lokalnymi, tj. przed radą i jej komitetem wykonawczym. Rady wojewódzkie określa się więc niekiedy mianem „przedstawicielstwa terenowego". Celem ich działania jest wyrażanie i reprezentowanie dążeń i interesów lokalnych, a więc miast i wsi wchodzących w skład województwa. Z racji usytuowania w systemie rad oraz sposobu formowania, stają się newralgicznym jego ogniwem. Określają one finansowe podstawy działalności rad lokalnych: decydują o rozdziale dotacji państwowych, o ewentualnej podległości przedsiębiorstw lub spółdzielni radom niższego szczebla. Poprzez taką pozycję rad wojewódzkich w strukturze organów, interesy lokalne mogą być wyraziście formułowane i wyrażane. Wypełniane zadania wymagają od deputowanych rad wojewódzkich orientacji i rozeznania także w sferze interesów ogólnospołecznych. Przepisy ustawy o radach hierarchizują ich obowiązki w ten sposób, iż głównym zadaniem deputowanych jest reprezentowanie interesów ludności, a jednocześnie realizowanie centralnych zadań państwa (§ 9 ust. 1). Nauka prawa podtrzymując nacisk na takie pojmowanie „kolejności" wyrażania interesów społecznych, precyzuje, iż deputowany rady wojewódzkiej, realizując interesy lokalne „[...] kieruje się interesami całego społeczeństwa, a więc reprezentuje i przeprowadza politykę ogólnopaństwową." [16]

Struktura tego systemu zachowuje stopień elastyczności. Zależnie od warunków lokalnych, powołuje się wspólne rady dla kilku małych wiosek, które, działając odrębnie, nie byłyby w stanie skutecznie reprezentować interesów miejscowej ludności. Obecnie 723 wioski posiadają wspólne organy przedstawicielskie. Fakt, iż deputowani rad wojewódzkich wywodzą się z rad lokalnych, stwarza możliwości tworzenia naturalnych więzi między tymi radami a radami niższego stopnia. Równocześnie osłabienie, a nawet ograniczenie hierarchicznego podporządkowania wewnątrz systemu organów polega na pozbawieniu komitetów wykonawczych rady stołecznej i rad wojewódzkich kompetencji uchylania niezgodnych z prawem uchwał rad terenowych i ich organów wykonawczych (§ 45 pkt a ustawy o radach).[17]

---

[16] Por. Schmidt [w:] *loc. cit.*; Kierimow, Łakosz: *op. cit.*, s. 244.

[17] Szczegółowiej relację tę oraz układ stosunków wewnątrz systemu organów rozpatruje B. A. Straszun; por. *Socyalizm i diemokratija, Socyalisticzeskoje narodnoje priedstawitielstwo*, Moskwa 1976, s. 86.

3

Przejdźmy z kolei do rozwiązania jugosłowiańskiego. Znana ewolucja prawodawstwa wyborczego wiąże się z przeobrażeniami charakteru przedstawicielstwa. Tak więc, wprawdzie na gruncie konstytucji z r. 1953 podstawowymi i zarazem najwyższymi organami władzy w gminach, miastach i powiatach pozostawały komitety ludowe (art. 3), ale jednocześnie statuowano i gwarantowano samorząd ludu pracującego w dziedzinie oświaty, kultury i ubezpieczeń społecznych oraz samorząd wytwórców w gospodarce. Przewidziano formy ich realizacji (art. 6—7). Kolejna konstytucja wprowadziła nienaruszalne prawo obywatela do samorządu społecznego. Celem urzeczywistnienia go gwarantowano prawo do bezpośredniego decydowania w enumeratywnie określonych sprawach za pośrednictwem delegatów wybieranych do organów zarządzania w zakładzie pracy, w innych organizacjach samorządowych oraz do ciał przedstawicielskich wspólnot społeczno-politycznych (art. 71).

W myśl obowiązującej konstytucji organem samorządu społecznego i najwyższym organem władzy w ramach praw i obowiązków wspólnoty społeczno-politycznej jest *skupsztina* (§ 132). Stanowi ona zwieńczenie podstawowych wspólnot samorządowych, tj. organizacji pracy zespolonej, wspólnot lokalnych i wspólnot interesów, które również mają swe własne organy samorządowe, a więc odpowiednio: radę wspólnot lokalnych i zgromadzenie samorządowej wspólnoty interesów. Podstawowe organizacje pracy zespolonej i wspólnoty lokalne wybierają, jak wiadomo, także swe delegacje do *skupsztiny* gminnej, one zaś same wyłaniają swych delegatów.

Skupsztiny są więc określone również jako organy władzy państwowej i jak najściślej zespolone ze *stricte* samorządowym charakterem. Stanowią one bowiem reprezentację wspólnot samorządowych i cecha ta silnie zaznacza się w ich strukturze oraz w trybie powoływania. Taka charakterystyka *skupsztin* różni je od organów przedstawicielskich w innych systemach, które stanowią na ogół prostą reprezentację grup obywateli, wyłonionych na zasadzie terytorialnej. Pomiędzy *skupsztinami* istnieje pewne zróżnicowanie. Ich struktura i kompetencje, inaczej niż ma to miejsce w pozostałych systemach, normowane są przez konstytucje oraz przez niejednakowe statuty poszczególnych gmin. Czynnik ten dodatkowo podkreśla specyfikę rozwiązań jugosłowiańskich.[18]

---

[18] Por. *System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych*, Pod red. B. Zawadzkiej, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1985, ss. 102 i 145.

4

Zajmijmy się obecnie unormowaniem ustroju rad narodowych w naszym kraju po przyjęciu konstytucji z r. 1952. Stanowi ona, iż rady jako organy władzy wyrażają wolę ludu pracującego, rozwijają jego inicjatywę twórczą i aktywność celem pomnożenia sił, dobrobytu i kultury narodu (art. 35). Analogicznie głoszą przepisy ustawy z 25 I 1958 r. o radach, stwierdzając w ust. 2 art. 1, iż w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego są one organami władzy państwowej i wyrażają wolę ludzi pracy.

Dość niejasny stan w prawnym określeniu charakteru rad miał miejsce w początkach lat siedemdziesiątych. Konstytucja do r. 1976 ujmowała ich charakter jako terenowych organów władzy, gdy znowelizowana w r. 1972 ustawa o radach określiła je jako zarówno organy władzy, jak i podstawowe organy samorządu społecznego. Zatem natura prawna rad była „ustawowo dwoista", lecz utwierdzona w konstytucji pozostawała tylko jedna ich właściwość, tj. jako organów władzy. Druga natomiast — podstawowych organów samorządu społecznego, pozostawała poza sferą regulacji konstytucyjnej. Przypuszczalnie ustawodawca konstytucyjny nie chciał przesądzać istotnego ideologicznie problemu ustrojowego, który ze względu na swoje znaczenie bardziej nadawał się do rozpatrzenia w toku nowelizacji konstytucji, nie widząc potrzeby rozstrzygnięcia go przy wprowadzaniu reformy ustroju organów terenowych.[19] Należy zaznaczyć przy tym, iż potrzeba uznania samorządowej funkcji rad narodowych postulowana była w polskiej literaturze prawniczej jeszcze w latach sześćdziesiątych (między innymi przez J. Starościaka i S. Zawadzkiego), choć zarazem podnoszono i wątpliwości (między innymi M. Jaroszyński) co do celowości takiego ujęcia pozycji ustrojowej rad. Przepisy znowelizowanej konstytucji (art. 43), statuujące samorządowy charakter rad, ściśle przynależały do postanowień deklarujących kierunek przyszłego rozwoju organów terenowych aniżeli zamykających lub podsumowujących ich dotychczasowe kształtowanie. Znaczenie danego przepisu interpretowano w ten sposób, iż rady, jako terenowe organy władzy, stanowiły podstawę systemu organów państwowych w terenie i uczestniczyły w wykonywaniu zadań ogólnopaństwowych, natomiast jako organy samorządu realizować miały samodzielnie zadania społeczno-gospodarczego rozwoju terenu.[20]

[19] Por. W. Sokolewicz: *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 roku*, Warszawa 1978, s. 136. Należy zaznaczyć, iż problematyka zadań oraz funkcji terenowych organów przedstawicielskich w polskiej literaturze przedmiotu była wielokrotnie podnoszona. W kwestiach tych poczyniono wiele istotnych ustaleń. Zob. w tej sprawie m. in. opracowania B. Zawadzkiej, W. Sokolewicza, S. Zawadzkiego i innych.

[20] Por. Sokolewicz: *loc. cit.*

Ustawa o radach narodowych (tekst jednolity z 9 VII 1975 r.) nie rozwijała formuły o terenowych organach przedstawicielskich jako o organach samorządowych, a nawet nie przeprowadzała wyraźniejszego podziału między oboma zakresami działania rad. W sensie formalnoprawnym brak było podstaw do wydzielenia dwu odrębnych funkcji rad. Podkreślano co prawda wiążące się z takim rozgraniczeniem trudności legislacyjne, ale wskazywano zarazem, iż w ogóle rozdzielanie funkcji władzy i funkcji samorządu jest w warunkach państwa socjalistycznego trudne do przeprowadzenia, jak też i to, że oba zakresy działań muszą się niewątpliwie przeplatać.

Przeobrażenia polityczne i społeczne przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych z jednej strony, z drugiej zaś — wymogi projektowanej reformy gospodarczej oraz konieczność odstąpienia od centralizacji zarządzania gospodarką i koncentracji władzy — wpływających na systematyczne ograniczanie sfery działania terenowych organów przedstawicielskich i ich biurokratyzację — rodziły potrzebę nowego określenia ich ustroju. W obszernej regulacji, jak stanowi ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, najistotniejsze z tego punktu widzenia jest przyjęcie przez ustawodawcę koncepcji zespolenia w radach funkcji władzy państwowej z samorządem terytorialnym. Ustawodawca założył wmontowanie w system rad niektórych elementów konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego, nie wychodząc zarazem poza ramy istniejącego porządku konstytucyjnego. Niewykluczone, iż w polskich warunkach politycznych i społecznych konstrukcja taka może stanowić przesłankę wyjściową do odbudowy aktywności obywatelskiej i odpowiedzialności za sprawy państwa. Sprowadzanie roli przedstawicielstwa terenowego tylko do roli organów władzy niweczyłoby z góry szansę samorządności terytorialnej, a tym samym gwarantowało zachowanie, istniejącej od początku lat pięćdziesiątych, zbiurokratyzowanej władzy terenowej. Artykuł 1 statuuje zasadę, w myśl której rady, jako przedstawicielskie organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego, są „[...] zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwa". Przepis art. 3 ust. 3 określa: „Rady narodowe wraz z samorządem mieszkańców miast i wsi tworzą system samorządu terytorialnego." Unormowaniem o istotnym znaczeniu może być powierzenie pieczy nad samodzielnością działania organów samorządu terytorialnego, w zakresie określonym przez ustawę, Sejmowi (art. 3 ust. 5). Analizowana regulacja statuuje więc nie tyle połączenie systemu przedstawicielskiego z ogniwami samorządu społecznego, co „poszerzenie" go o powiązania z samorządem w ten sposób, iż samorząd ma stanowić niejako „część" przedstawicielstwa terenowego. Wprawdzie już reformy systemu rad z początku lat siedemdziesiątych

określały rady miejskie i gminne, jako podstawowe ogniwa systemu przedstawicielskiego, to jednakże w kontekście wspomnianej konstrukcji potencjalne znaczenie przepisów obecnej ustawy jest większe. Radom przyznano możliwość udziału w kształtowaniu polityki państwa (art. 3 ust. 1). Ustawodawca zakładał, iż wypracowywanie jej założeń ma więc być udziałem całego systemu przedstawicielskiego, a nie tylko organu najwyższego.

Nie poprzestano na zagwarantowaniu wyłączności kompetencji rad w ramach ich ustawowo określonych właściwości ani na przywróceniu zasady domniemania kompetencji na ich rzecz. Szeroki krąg zadań, jaki nieodzownie wynika ze wspomnianego usytuowania ustrojowego rad, znalazł określony wyraz w przepisach ustawowych, wyliczających ich najważniejsze i niezbywalne kompetencje, w których są one władne podejmować decyzje ostateczne i wiążące.

Jedną z wad rozważanej regulacji ustroju terenowych organów przedstawicielskich, której skutki w pełni może uwidocznić dłuższe praktyczne realizowanie ustawy, jest przyjęta koncepcja odrębnych organów wykonawczych i zarządzających rad. Ustanowiony tryb powoływania terenowych jednoosobowych organów administracji państwowej stawia miejscowy organ przedstawicielski w pozycji organu opiniodawczego, nie posiadającego uprawnień decyzyjnych, a więc w konsekwencji w pozycji organu nienadrzędnego wobec innych organów państwa. Zachowanie trybu mianowania wojewody przez jego organ zwierzchni (nawet po uprzednim opiniowaniu kandydatury przez radę) w praktyce życia politycznego może stanowić dodatkową podstawę do utrzymywania silniejszej pozycji organów wykonawczych, stanowiąc w konsekwencji przesłankę umożliwiającą zdominowanie ciał przedstawicielskich. Konstrukcja egzekutywy rady, mimo statuowania zasady podwójnego podporządkowania organów wykonawczych i zarządzających (podległych z a r ó w n o nadrzędnemu organowi administracji, jak i radzie), znajdująca zastosowanie w odniesieniu do obydwu stopni systemu przedstawicielskiego, a więc również i do rad lokalnych, jest centralistyczna. Brak choćby koniecznego zróżnicowania, albowiem prezydenci i naczelnicy, choć wybierani przez radę (z kandydatów zaakceptowanych przez wojewodę), powoływani są jednakże na swe stanowiska przez tenże zwierzchni organ administracji. Wprawdzie sam tryb powoływania organów wykonawczych i zarządzających rad, bez uwzględnienia dalszych aspektów tej sprawy (konieczność okresowego uzyskiwania absolutorium; możliwość wyrażenia wotum nieufności) oraz ich funkcjonowania (zwłaszcza kompetencji), nie może stanowić o całościowej ocenie przyjętych rozwiązań, to jednakże jest on d y s f u n k c y j n y w stosunku do decentralistycznej istoty zamierzonej konstrukcji.

5

W charakterystyce ustroju terenowych organów przedstawicielskich istotne znaczenie posiadają regulacje prawne, przyjmowane w ustawodawstwie ZSRR. Wskazując na znaczenie konstytucji z r. 1977 podkreśla się, iż jej cechą jest między innymi „[...] całościowe wyjaśnienie natury i miejsca rad w systemie organów państwa".[21] Choć w istocie zakres tej regulacji nie jest tak szeroki (mniejszy aniżeli przykładowo odnoszący się do struktury organizacyjnej Rady Najwyższej) oraz, oczywiście, nie jest wyczerpujący, to jednakże należy zaznaczyć zachodzące w nim przeobrażenia.

O ile konstytucja stalinowska głosiła, iż cała władza należy do pracujących miast i wsi — w osobie rad (art. 3), o tyle art. 2 konstytucji obowiązującej stanowi, iż suweren sprawuje władzę państwową za pośrednictwem rad deputowanych ludowych, które stanowią „polityczną podstawę ZSRR". Pozycję rad określono więc jako polityczną podstawę państwa i formę wyrażania woli mas pracujących.[22]

Sens zmiany nazwy organów przedstawicielskich — z „rad delegatów ludu pracującego" na „rady deputowanych ludowych" — odpowiada konstytucyjnemu określeniu stopnia rozwoju ZSRR jako państwa wielonarodowego, tj. wyrażającego wolę i interesy robotników, chłopów i inteligencji, ludzi pracy wszystkich narodów i narodowości (art. 1). Formuła ta jest także wynikiem dotychczasowego dorobku rad, w tym „[...] ich zjednoczeniowej misji, objęcia nimi mas robotniczo-chłopskich, wszystkich pracujących, całego narodu".[23] Nie idzie więc o formalną zmianę nazwy organów, ale o podkreślenie, stosownie do charakteru i poziomu stosunków społeczno-politycznych, wzbogacenia treści ich działalności.

Analizując obowiązujące regulacje na tle wypowiedzi doktryny prawnej, należy podkreślić, iż wiele z nich, dotyczących zwłaszcza oceny rozwoju rad, nosi charakter postulatywny i programowy. Między innymi Ł. A. Grigorjan w początkach lat siedemdziesiątych zauważył występowanie przesłanek uzasadniających twierdzenie, iż rady stopniowo przekształcają się w „[...] masowe, wszechogarniające organy, b e z p o ś r e d n i o [podkr. M. G.] wyrażające i wypełniające wolę całego ludu radzieckiego."[24] Takie lub zbliżone oceny znaczenia rad, ich charakteru

---

[21] B. M. G a b r i c z i d z e: *Konstitucyonnyj status organow sowietskogo gosudarstwa*, Moskwa 1982, s. 46.

[22] Por. S. A. A w a k i j a n: *Prawowoje riegulirowanije diejatielnostii Sowietow (konstitucyonnyje osnowy, tieorija i praktika)*, Moskwa 1980, s. 9.

[23] A. I. Ł u k j a n o w: *Politiczeskaja osnowa sowietskogo gosudarstwa i jejo razwitije*, [w:] *Konstitucyja SSSR — osnowa razwitija socyalisticzeskoj diemokratii*, Moskwa 1980, s. 51.

[24] *Narodowłastije w SSSR*, Moskwa 1972, s. 269.

oraz spełnianych przezeń funkcji wywołują określone następstwa teoretyczne, przede wszystkim w postaci prób modyfikacji pojęcia organu przedstawicielskiego, a tym samym i państwowego. Przyjmowane na ogół w teorii konstytucjonalizmu socjalistycznego rozumienie organu[25] modyfikowane jest dwojako. Obok uznawanych, konstytutywnych cech, próbuje się wprowadzić integralny element pojęcia organu w postaci „wypełniania zadań i funkcji ogólnonarodowego państwa radzieckiego". Zabieg ten wynikać ma bezpośrednio z treści art. 4 konstytucji z r. 1977, „[...] rozpatrującego w nierozerwalnym związku i jedności państwo radzieckie i wszystkie jego organy."[26] Drugą grupę stanowią koncepcje próbujące wprowadzić formułę socjalistycznego organu przedstawicielskiego „w sensie szerokim", tak jak czynią to choćby autorzy opracowania zbiorowego pod redakcją D. A. Kierimowa i Sz. Łakosza.[27] Do tego samego celu zmierzają także K. F. Szeriemiet i O. E. Kutafin, proponując kategorię „kompetencji rad lokalnych", tj. konstrukcji obejmującej zarówno pełnomocnictwa rady, jak i pełnomocnictwa jej komitetów wykonawczych. Ustalają, iż jest ona związana „z szerokim traktowaniem samego pojęcia rada lokalna". Stanowi ona „mechanizm składający się z rady bezpośrednio (sesja rady), komitetów wykonawczych, oddziałów, zarządów, stałych komisji itp. Każde ogniwo tego mechanizmu uczestniczy w wykonywaniu stałych kompetencji rady — uogólniającej i jednoczącej wszystkie prawa i obowiązki rady i jej organów." Koncepcja rady w szerokim tego słowa znaczeniu ma na celu podkreślenie naturalnego związku między radą a jej organami.[28] Zwróćmy uwagę tylko, za B. M. Łazariewem próbującym podważyć tę konstrukcję, iż wynika z niej między innymi pomniejszenie stosowanej samodzielności każdego z tych ogniw.[29]

Należy ostrożnie podchodzić do koncepcji, które usiłują rozszerzać zakres pojęciowy organu przedstawicielskiego. W ich ewentualnej teoretycznej i praktycznej krytyce należałoby bezwzględnie brać pod uwagę to, iż u podstaw większości z nich leżą określone założenia polityczne, zwłaszcza o przeobrażeniach zachodzących w kształtowaniu samej państwowości socjalistycznej oraz o ich związku z charakterem i funkcjami rad.

W prawniczych dyskusjach, dotyczących istoty i natury organów przedstawicielskich w Związku Radzieckim, zasadniczym punktem orien-

---

[25] Zob. J. Trzciński: *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974, s. 118.

[26] Gabriczidze: *op. cit.*, s. 23.

[27] Por. *ibid.*, s. 30.

[28] Por. *Kompietiencyja miestnych sowietow dieputatow trudiaszczichsia*, Moskwa 1973, s. 21.

[29] Por. *Miestnyje priedstawitielnyje organy i organy uprawlenija*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1974, nr 3, s. 72.

tacyjnym winno być więc konstytucyjne określenie charakteru rad — jako organów władzy państwowej. Choć nawet jednak i na tej podstawie głosy nauki prawa co do ich roli są podzielone [30], to zaznaczmy, iż doktrynalne wykładnie stosownych przepisów konstytucji zmierzają do podkreślenia podstaw dla konkretnego wpływu rad na decydowanie o różnorodnych sprawach społecznych. Nauka prawa pozostaje przy tym najzupełniej zgodna w zaznaczaniu tych cech w działalności rad, które ułatwiają przyciągnięcie obywateli do udziału w życiu państwowym. Uczestnictwo obywateli w ich działalności traktowane jest jako „wskaźnik demokratyzmu rad" oraz stanowi podstawę do określenia ich roli jako „szkoły rządzenia państwem".

6

Rady, pozostając organami urzeczywistniającymi władzę państwową, w wypełnianiu swoich zadań — w różnym zakresie i przy niejednakowym pojmowaniu samorządności w poszczególnych krajach — wykorzystują jej formy. W przypadku niektórych systemów przedstawicielskich regulacje konstytucyjne dotyczące charakteru rad nie odpowiadają unormowaniom szczegółowym albo z kolei regulacje szczegółowe, dotyczące zwłaszcza samorządowych funkcji rad, wykraczają poza ramy konstytucyjne. I tak w przypadku Czechosłowacji charakter samorządowy komitetów narodowych jest w znacznym stopniu deklaratywny. Z ogólnych określeń ustawowych nie wyprowadzono wniosków ani w prawie, ani w dotychczasowej praktyce. Również mówienie o samorządowym charakterze terenowych przedstawicielstw w NRD, znajdujące wprawdzie pewne podstawy w niektórych przepisach konstytucji, pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem doktryny prawnej i politycznej interpretującej te przepisy.[31]

W innych natomiast krajach, jak w Bułgarii, doktrynalne wykładnie przepisów o samorządowej funkcji rad są szerokie, ale nie zawsze znajdują podstawy w prawie lub w praktyce. Ten typ wypowiedzi o charakterze terenowych organów przedstawicielskich już od czasu podawanych na wstępie prognoz Kalinina cechuje określony stopień postulatywności,

[30] Zob. m. in. B. P. Kuraszwili: *Principy sowietskogo gosudarstwiennogo uprawlenija*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo" 1980, nr 11, s. 56 oraz oprac. zbior. *Rozwitije zakonodatielstwa o sowietskich priedstawitielnych organach własti*, Moskwa 1978, s. 115.

[31] Zaznaczmy, iż ustawa o terenowych organach przedstawicielskich NRD z r. 1973 została zastąpiona ustawą z 4 VII 1985 r., która weszła w życie 1 IX tegoż roku.

albowiem stopień rozwoju rad blisko wiąże się ze stanem państwowości socjalistycznej. Stąd między innymi wydaje się, że wiele z unormowań prawnych, ocenianych na tle interpretacji doktrynalnej, ma charakter programowy i wybiegający w przyszłość. Natomiast jeżeli zadania i funkcje rad istotnie rozszerzono (jak na Węgrzech lub w Polsce), to wprowadzono równoległe formalne zabezpieczenia tych posunięć, takie jak wzmocnienie pozycji rządu wobec rad (w przypadku Węgier) czy (jak w Polsce) w konstrukcji egzekutywy organów przedstawicielskich.

Jedynie prawodawstwo węgierskie rezygnuje ze wskazania, iż rady są organami władzy państwowej, koncentrując się na innych, nowych ich zadaniach. Widać, iż zasady wyłaniania organów przedstawicielskich podporządkowane są i służą spełnianym przez te organy funkcjom. Nie powinno to oznaczać zarazem, dostrzegalnej niekiedy, pewnej fascynacji oryginalnością rozwiązań węgierskich, choć one same oraz konsekwencja w ich wprowadzaniu zasługują na studiowanie i obserwację.

Proces wiązania funkcjonalnej i strukturalnej strony przedstawicielstwa (a więc zadań organów oraz sposobów ich wyłonienia) znamienny jest dla pracodawstwa jugosłowiańskiego w toku dotychczasowego jego rozwoju. Stopniowo pogłębianej, samorządowej charakterystyce organów przedstawicielskich stara się odpowiadać prawo wyborcze. Taka współzależność nie dotyczy już jednak nowej funkcji rad w Polsce, które, występując jako organy władzy i potencjalne ogniwa samorządu terytorialnego, są wybierane nadal (w określony sposób) „jako tylko" organy władzy. Jeśli wziąć pod uwagę, iż również konstrukcja egzekutywy bardziej „odpowiada" radom jako organom władzy aniżeli jako organom władzy i samorządu terytorialnego, to faktyczne zespolenie i równa wartość nowego elementu w działalności rad mogą wzbudzać wątpliwości. Dwie natomiast tendencje w kształtowaniu charakteru prawnoustrojowego rad nie budzą wątpliwości. Na podstawie analizowanych unormowań polskich, ale także radzieckich i rumuńskich można mówić o stworzeniu przesłanek do ewentualnego uwydatnienia znaczenia rad w procesie podejmowania decyzji o znaczeniu ogólnopaństwowym, jak i o tym, iż rady działają pod kierownictwem partii robotniczych. Niektóre ustawy stanowią o tym wprost, w innych przypadkach kierownicza rola partii wobec rad wynika z konstytucji.

РЕЗЮМЕ

Ни одна проблема из области представительства не привлекла к себе столько внимания со стороны социалистической науки государства и права, сколько проблематика народных советов. Этот интерес можем объяснить не только конституционной позицией этих органов, но и их историческим развитием, связанным с формированием социалистического государства.

Советы остаются органами, осуществляющими государственную власть, но в своей деятельности используют её формы в разной степени и при неодинаковом понимании самоуправления в разных странах. Что касается некоторых представительных систем, то конституционное урегулирование, определяющее характер советов, не соответствует детальному нормированию в обыкновенном законодательстве, а детальное урегулирование, особенно в части функций самоуправления советов, выходит за рамки конституций. Такое явлением наблюдаем в Чехословакии и ГДР. В других же странах, например в Болгарии, доктринальное толкование положений о самоуправлении советов широкое, но не всегда оно находит подтверждение в практике и в праве. Однако, в тех странах, где задачи и функции советов подверглись значительному расширению (как, например, в Венигрии и Польше), параллельно было введено формальное обеспечение чтих шагов (в Венгрии) в виде укрепления позиции правительства по отношению к советам или в виде конструкции подчиненности представительных органов государственной власти (в Польше).

Только венгерское законодательство отказывается от указания, что советы — это органы государственной власти, концентрируять при этом на других, новых задачах. Видим, что принципы избрания представительных органов подчинены и служат выполняемым этими органами функциям.

Не вызывают сомнений две тенденции, проявляющиеся в формировании государственноправового характера советов. На основе проанализированных польских нормирований, а также советских и румынских, можно говорить о создании предпосылок для эвентуального участия советов в процессах принятия решений обещегосударственного значения, а также о том, что советы действуют под руководством рабочих партий. В некоторых законах об этом говорится прямо, в других же руководящая роль партии по отношению к советам вытекает из конституций.

RÉSUMÉ

Parmi les problèmes concernant les organes représentatifs, celui des conseils a éveillé un intérêt le plus grand de la part de la science socialiste de l'état et du droit. Cette situation est motivée si l'on considère non seulement la position constitutionnelle de ces organes, mais aussi leur développement historique lié avec la formation de l'état socialiste.

Les conseils restent des organes réalisant le pouvoir d'état, mais accomplissant leurs tâches, profitent de ses formes, dans l'étendue diverse et la conception différente de l'autogestion dans les pays particuliers. Dans le cas de certains systèmes représentatifs, les réglementations constitutives concernant le caractère des conseils, ne correspondent pas aux normalisations détaillées dans la législation ordinaire, ou bien les réglementations détaillées, concernant surtout les fonctions d'autogestion des conseils, dépassent les cadres constitutifs. Cette situation est actuelle en Tchécoslovaquie et en RDA. Cependant, dans les autres pays, comme la Bulgarie, les interprétations doctrinales des prescriptions sur la fonction d'autogestion des conseils sont larges, mais ne trouvent pas toujours leur fondement dans le droit et en pratique. Si pourtant on a effectivement élargi l'étendue des tâches et des fonctions des conseils (comme en Hongrie ou en Pologne), on a introduit les garanties formelles parallèles de ces manoeuvres, telles que le renforcement de la position du gouvernement envers les conseils (dans le cas de

la Hongrie) ou bien dans la construction du pouvoir exécutif des organes représentatifs (comme en Pologne).

Ce n'est que la législation hongroise qui résigne de l'indication que les conseils sont les organes du pouvoir d'état, en se concentrant sur leurs autres tâches nouvelles. On voit que les principes de créer les organes réprésentatifs sont soumis et servent les fonctions remplies par ces organes.

Il y a cependant deux tendances dans la formation du caractère juridique et constitutionnel des conseils n'éveillant pas de doutes. En se fondant sur les régularisations analysées polonaises, mais aussi soviétiques et roumaines, on peut parler de la création des prémisses pour l'importance éventuelle des conseils dans les procédures de prise de décision à un caractère public général et du fait que les conseils agissent sous la direction des partis ouvriers. Certaines lois en décrètent directement, dans les autres cas le rôle directeur du parti par rapport aux conseils résulte de la constitution.